

Anulação de Ato Administrativo no Juizado Especial Federal: uma leitura do art. 3º, § 1º, inciso III, da Lei 10.259/01

Sálvio Dino de Castro e Costa Junior*

Resumo Informativo

A Lei dos Juizados Especiais Federais instituiu limitações à competência cível destes órgãos para evitar o processamento de causas que, em tese, seriam destoantes do critério da menor complexidade previsto pela Carta Constitucional. Desta forma, o art. 3º, § 1º, inciso III, da referida lei, atento ao aspecto material (e não apenas ao valor da pretensão almejada), trouxe restrição ao processamento de “causas para anulação ou cancelamento de atos administrativos federais”, ressaltando as que cuidassem de matéria previdenciária e de lançamentos fiscais. Polemiza-se, hoje, acerca da real extensão desse limite ao processamento das causas de menor complexidade que envolvem anulação ou cancelamento de ato administrativo federal. Defende-se, ante a polêmica lançada, a possibilidade de haver revisão dos atos administrativos de efeitos concretos exarados pela Administração Pública Federal, excluindo-se da competência do Juizado Especial especificamente a pretensão de cancelamento ou anulação *direta* dos atos considerados “de abrangência federal” – em sua noção territorial –, alcançando somente os atos normativos e genéricos.

1 Introdução

As primeiras controvérsias referentes à Lei 10.259/01 começaram a aflorar no cená-

rio jurídico a partir da instalação e funcionamento dos Juizados Especiais Federais.

Com efeito, a Lei dos Juizados Especiais Federais instituiu limitações à competência cível destes órgãos para evitar o processamento de causas que, em tese, seriam destoantes do critério da menor complexidade previsto pela Carta Constitucional.

Desta forma, o art. 3º, § 1º, inciso III, da referida lei, atento ao aspecto material (e não apenas ao valor da pretensão almejada), trouxe restrição ao processamento de “causas para anulação ou cancelamento de atos administrativos federais”, ressaltando as que cuidassem de matéria previdenciária e de lançamentos fiscais.

Pode-se imaginar, de antemão, o caos que sobredito texto legou para os operadores do Direito. Polemiza-se, hoje, acerca da real extensão daquele limite ao processamento das causas de menor complexidade que envolvem anulação ou cancelamento de ato administrativo federal.

Alguns, considerando deficitária a estrutura posta à disposição do novel microssistema, pugnam por uma interpretação assaz restritiva para afastar dos Juizados Especiais Federais a apreciação de qualquer causa que envolva a anulação ou cancelamento de atos administrativos emanados do Poder Público Federal, seja de forma direta, seja de forma reflexa.

* Advogado, pós-graduando *lato sensu* em Direito Processual Civil e professor de Direito Constitucional da Faculdade São Luís.

Uma outra tendência, considerando a relevância social dos Juizados Especiais e a necessidade de o Judiciário possuir mecanismos que dêem maior amplitude e efetividade ao princípio do amplo acesso à Justiça, entende que, em regra, os atos emanados da Administração Pública Federal podem ser revistos e apreciados no âmbito dos Juizados Especiais Federais.

Esta posição, menos restritiva, considera possível a revisão de atos administrativos de efeitos concretos exarados pela Administração Pública Federal, excluindo-se da competência do Juizado Especial especificamente a pretensão de cancelamento ou anulação direta dos atos considerados “de abrangência federal” – em sua noção territorial –, alcançando somente os atos normativos e genéricos.

Para o deslinde da questão, tem-se como irrefutável a necessidade de que seja conferida interpretação conforme a Constituição, evitando-se a inversão do processo hermenêutico para manter a lei infraconstitucional subordinada à Carta Federal.

A questão é polêmica, merecendo reflexão dos operadores do Direito para firmar o escoreito leque de competências dos Juizados Especiais Federais, ressaltando-se que, no Estado do Maranhão, a Turma Recursal se manifestou em verdadeiro *leading case*, tendo como relator o Juiz Federal Leomar Barros Amorim de Sousa, em aresto que se destaca ao final do presente trabalho.

2 Ato administrativo de abrangência federal e o permanente reexame de atos administrativos nos juizados especiais

É clássica a parêmia de que a lei não contém palavras inúteis ou desprovidas de significados na vontade do legislador. Neste passo, há de se compreender a dicção inserta na cláusula em foco para melhor entendimento. Assim, diz a lei:

Art. 3º Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças.

§ 1º Não se incluem na competência do Juizado Especial Cível as causas:

(....)

III - Para a anulação ou cancelamento de ato administrativo federal, salvo o de natureza previdenciária e o de lançamento fiscal; (grifos nossos).

Uma análise superficial do preceito normativo em questão poderia levar ao entendimento mais restritivo de que sempre que a demanda envolvesse anulação ou cancelamento de ato administrativo proveniente da Administração Pública Federal faleceria competência ao novel Juizado Especial para apreciá-la, ressalvados os casos de natureza previdenciária e de lançamento fiscal.

Esta foi uma primeira tendência que se formou entre os operadores jurídicos quando do surgimento dos Juizados Especiais Federais, ao analisarem sua competência material.

Sob essa ótica, todas as vezes que se pretendesse a anulação de ato administrativo

do Poder Público Federal, por menor que fosse a complexidade da matéria ou mesmo a pretensão econômica em litígio, e ainda que tal anulação se desse de forma meramente reflexa, haveria a decretação de incompetência absoluta do Juizado Especial, extinguindo-se o feito sem julgamento do mérito por aplicação subsidiária do art. 51, inciso II, da Lei 9.099/95.

Não parece, entretanto, ter sido este o espírito adotado pelo legislador infraconstitucional ao editar a Lei 10.259/01, vez que, desde o início dos debates legislativos, buscou-se uma maior aproximação da Justiça Federal com os jurisdicionados para ampliar e concretizar a possibilidade de acesso a um Poder Judiciário mais informal, célere, barato, eficaz e, por isso, mais justo. (cf. Joel Dias Figueira Júnior, *in Juizados Especiais Federais Cíveis e Criminais – Comentários à Lei 10.259, de 10/07/2001*, São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 59)

Calha atentar para o fato de que, agindo sempre a Administração Pública através de atos administrativos, é consequência inarredável que no microssistema dos Juizados Especiais Federais haverá permanente análise que conduzirá à anulação ou cancelamento de atos administrativos, ainda que de caráter omissivo, emanados da Fazenda Pública Federal, razão pela qual a restrição excessiva da competência iria conduzir a aplicações absolutamente contraditórias da lei ou, quiçá, a sua não-efetividade.

A melhor interpretação é a de que, em verdade, a inscrição da palavra *federal* no item III, § 1º, do art. 3º, da Lei 10.259/01, não está a indicar a natureza do órgão administrativo prolator do ato que se pretende discutir,

mas se refere ao alcance do ato administrativo questionado em juízo.

Neste passo, Hely Lopes Meirelles relembra que os atos normativos são aqueles que contêm um comando geral do Executivo, visando à correta aplicação da lei, expressando em minúcia seu mandamento abstrato, tendo a mesma normatividade da regra legislativa, embora sejam manifestações tipicamente administrativas. (*in Direito Administrativo Brasileiro*, 26ª ed., São Paulo: Malheiros, p. 170)

Assim, uma corrente de pensamento defende que sejam excluídas da competência dos Juizados Especiais Federais todas as ações relacionadas à anulação ou cancelamento do ato administrativo de abrangência federal, ressaltando, todavia, a competência para revisão dos atos administrativos de efeitos concretos.

Defende-se, no entanto, uma leitura mais ampliativa do dispositivo em comento, de modo que seja afastada do rol de competência do Juizado Especial Federal apenas a apreciação de lides que envolvam *diretamente* a anulação ou cancelamento dos atos administrativos de abrangência federal, em sua noção territorial, os chamados atos normativos e genéricos.

De acordo com citada tendência aqui defendida, apenas as ações propostas para anulação ou cancelamento direto destes atos – ou seja, em que o pedido imediato formulado na peça inicial seja expressamente de anulação ou cancelamento de determinado ato de abrangência federal – é que se encontrariam excluídas de apreciação no âmbito do Juizado Especial Federal por força do item III, § 1º,

do art. 3º da supracitada lei, exclusão esta que não se daria quando a anulação fosse reflexa.

Na esteira deste entendimento, ações envolvendo anulação ou cancelamento de decretos, resoluções, instruções normativas ou regimentos, que constituem atos administrativos de alcance geral, poderiam ser apreciadas pelos Juizados Especiais Federais, desde que estes efeitos se dessem apenas de forma reflexa.

Por isso, *e.g.*, demandas envolvendo revisão de resoluções do Conama ou instruções normativas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (atos administrativos gerais ou regulamentares de abrangência federal) somente estariam fora do arco de competência material do Juizado Especial Federal se o pedido imediato nelas formulado fosse diretamente de anulação ou cancelamento de tais atos, devendo, entretanto, ser apreciadas pelos Juizados em caso contrário.

Nesta senda, não há de se excluir da competência do Juizado Especial as lides envolvendo anulação ou cancelamento de ato administrativo originário de órgão da Administração Pública Federal, cuja abrangência seja restrita a destinatários certos e individualizados.

Em tais atos, assim denominados pela doutrina pátria como “atos individuais ou de efeitos concretos”, inexistente a citada abrangência federal, em sentido territorial, que os atos de efeito normativo possuem.

Deveras, os atos individuais, ou de efeitos concretos, na lição de Hely Lopes Meirelles, são todos aqueles que se dirigem a destinatários certos, criando-lhes situação jurídica particular, como se dá, por exemplo,

na superveniência de ato administrativo que retire o adicional de insalubridade de servidores públicos federais ou lhes aplique a penalidade disciplinar de suspensão. (*in Direito Administrativo Brasileiro*, 26ª ed., São Paulo: Malheiros, p. 156)

Considera-se que nesta hipótese a competência do Juizado Especial Federal é cristalina para processamento e julgamento do mérito da lide.

De mais a mais, há de se compatibilizar a interpretação do art. 3º, § 1º, inciso III, da Lei 10.259/01 com os preceitos inscritos na Constituição da República, e não o contrário, isto é, interpretar a Constituição Federal à luz da lei infraconstitucional.

Jorge Miranda ensina que interpretar conforme a Constituição significa que cada dispositivo específico não deve ser observado apenas no conjunto das disposições da mesma lei e no conjunto da ordem legislativa, mas, ao revés, deve procurar o sentido necessário e possível de conformação com a Lei Fundamental. E prossegue, *ipsis litteris*:

A interpretação conforme a Constituição não consiste então tanto em escolher entre vários sentidos possíveis e normais de qualquer preceito o que seja mais conforme com a Constituição quanto em discernir no limite – na fronteira da inconstitucionalidade – um sentido que, embora não-aparente ou não-decorrente de outros elementos de interpretação, é o sentido necessário e o que se torna possível por virtude da força conformadora da Lei Fundamental. (in Manual de Direito Constitucional, Tomo II, Coimbra Editora, 1996, p. 264 – grifo nosso)

Neste sentido, a Constituição Brasileira estabelece que:

Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:

I - juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a *conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade* e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau;

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional 22, de 18/03/99:

Parágrafo único. Lei federal disporá sobre a criação de juizados especiais no âmbito da Justiça Federal. (grifo nosso)

Ora, o conceito de menor complexidade tratado no Texto Constitucional não pode ser interpretado ao sabor da legislação ordinária. Ao contrário disso, o legislador infraconstitucional e seu intérprete não podem excluir da competência do Juizado Especial as causas que evidentemente possuem menor complexidade.

Deste modo, causas de natureza singela, de menor complexidade probatória, e que impliquem em anulação ou cancelamento meramente reflexo de ato administrativo federal, ou envolvam anulação ou cancelamento de atos de efeito concreto ou individual (como corte de ponto de servidor público, retirada abusiva de adicional de insalubridade ou periculosidade, aplicação da pena disciplinar de advertência ou suspensão), podem e devem ser processadas no âmbito do Juizado Especial Federal.

Ao apreciar caso em julgamento no 1º Juizado Especial Federal Cível da Seção Judiciária do Estado de Goiás, o Juiz Federal Substituto Paulo Ernane Moreira Barros fulminou a questão, gizando que:

Não é demais observar que os Juizados Especiais foram inspirados nos antigos Juizados de Pequena Causa, que eram destinados ao julgamento de causas de pequeno valor e de pouca complexidade. *Na esteira desse raciocínio, deixar fora da competência dos Juizados a apreciação de causas como v.g. as que envolve pedido de nulidade de auto de infração (muito comum nas causas referentes a multas aplicadas pelo DNER, DRT, Ibama, Inmetro etc...) que envolvem pequenos valores e versam sobre matéria de pouca complexidade, seria simplesmente ignorar o verdadeiro espírito da norma constitucional em apreço.*

Uma interpretação teleológica do dispositivo em testilha também conduziria à mesma conclusão. É consabido que os Juizados Especiais têm por finalidade franquear aos menos favorecidos o acesso ao Judiciário, obstado, via de regra, pelas custas processuais e pela obrigatoriedade de patrocínio da causa por advogado, associada à inexistência/insuficiência das Defensorias Públicas. Ora, no caso dos autos a matéria debatida não possui nenhuma complexidade. O reclamante, por sua vez, trata-se de um simples pedreiro, pessoa humilde e de poucos recursos. Impõe-se, destarte, a fixação da competência neste Juizado Especial, como único meio de viabilizar o acesso do reclamante ao Judiciário e de atingir a meta finalística almejada pelo legislador com a edição da norma. (Processo 2002.35.00.700192-1, sentença lavrada em junho/2002 – grifo nosso)

Neste quadro, os Juizados surgem para atuar sobre essa gama de conflitos de me-

nor complexidade, sem que com isso tenha que submeter os jurisdicionados ao sistema ordinário vigente que, como é notório, não tem capacidade para absorver os litígios em tempo hábil.

De efeito, impor àquelas pessoas o modo tradicional de solução dos conflitos é o mesmo que negar a elas o direito de exigir do Estado que lhes preste jurisdição. (cf. Luiz Fux, *in Juizados Especiais Cíveis e Criminais e Suspensão Condicional do Processo Penal: a Lei 9.099/95 e sua doutrina mais recente*: Forense: 2001, p. 08)

Assim, é imperiosa a escoreita interpretação da norma também à luz do princípio da razoabilidade. Afinal, Jorge Miranda elucida que:

A interpretação conforme à Constituição implica, uma posição activa e quase criada do controlo constitucional e de relativa autonomia das entidades que a promovem em face dos órgãos legislativos. *Não pode, no entanto, deixar de estar sujeita a um requisito de razoabilidade: ela terá de se deter aí onde o preceito legal, interpretado conforme à Constituição, fique privado de função útil ou onde, segundo entendimento comum, seja incontestável que o legislador ordinário acolheu critérios e soluções opostos aos critérios e soluções do legislador constituinte.* (in *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II, Coimbra Editora, 1996, p. 265 – grifo nosso)

Em derradeiro, afirma-se que é necessária, cabível e razoável a interpretação do art. 3º, § 1º, item III, da Lei 10.259/01 para admitir o processamento e julgamento de mérito de demandas junto ao Juizado Especial Federal, conformando-se a dicção do referido

diploma à força normativa de que goza o Texto Constitucional.

Assim, cuidando-se de ato administrativo de abrangência federal, a competência do Juizado somente seria afastada se o pedido imediato da demanda fosse diretamente de anulação ou cancelamento do ato. De outro lado, se tais efeitos somente puderem ocorrer de forma reflexa, a lide será de inteira competência do Juizado Especial Federal.

Quanto aos atos de efeito concreto, sua apreciação não poderá ser excluída da competência daquele novo órgão jurisdicional sempre que preenchido o requisito da menor complexidade e respeitado o teto de sessenta salários mínimos instituído para o Juizado.

3 O entendimento da Turma Recursal no Estado do Maranhão

Ante tudo que até aqui foi dito, não possui razoabilidade admitir nos Juizados Especiais Federais o processamento e julgamento de causas que inegavelmente possuem maior complexidade – como anulação de auto de infração em matéria fiscal no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), por exemplo – e restringir o processamento de matérias evidentemente de menor complexidade como a anulação de corte de ponto que envolve a remuneração de um dia de serviço, ou mesmo a manutenção do pagamento do adicional de insalubridade no valor de 10% (dez por cento) do vencimento básico de um servidor público federal, retirado por portaria.

O exemplo acima foi objeto da primeira demanda proposta perante o Juizado Especial Federal Cível no Maranhão, na qual se pleiteava a reinclusão do adicional de insalubridade no

contracheque de dois servidores públicos, retirado por portaria, cujo valor econômico envolvia apenas o montante de R\$ 292,00 (duzentos e noventa e dois reais) por mês de serviço.

O entendimento então esposado pelo julgador monocrático foi de fechar para os autores as portas do microsistema criado pelas Leis 9.099/95 e 10.259/01, amplamente mais benéfico dada a celeridade, informalidade, oralidade e ausência de privilégios processuais para a Fazenda Pública, representando *condenar* os cidadãos a aguardarem anos e anos de litígio em procedimento ordinário para o recebimento de parcas diferenças remuneratórias.

No entanto, a Turma Recursal, julgando o primeiro recurso submetido a sua apreciação, reformou por unanimidade referida decisão monocrática, para determinar o processamento do feito, dada a ausência de pedido expresso na peça vestibular sobre anulação de ato administrativo, embora houvesse a possibilidade reflexa de alteração ou modificação do ato (portaria) que suprimiu o pagamento do adicional de insalubridade.

O voto do Juiz Relator Leomar Amorim é emblemático para a perfeita compreensão do funcionamento dos Juizados Especiais Federais, merecendo destaque, *verbis*:

Há que recordar que toda a atividade administrativa do Estado e de seus desmembramentos administrativos se realiza por meio de ato administrativo, que é o ato típico da função executiva.

Ora, a interpretação dada pela sentença recorrida, se aceita, importará na exclusão de toda e qualquer ação contra a União, suas autarquias e fundações públicas da

competência do Juizado, dado que tais entes concretizam sua atividade, no mundo fênomenico, através de atos administrativos.

É que qualquer pedido contra tais entes públicos envolverá quase sempre, ainda que reflexamente, a modificação ou alteração de um ato administrativo. Se acolhida a tese da sentença, restaria esvaziada a competência do Juizado Especial Federal. (Recurso 2002.37.00.700200-2, DJ 11/07/2002, p. 163 – grifo nosso).

Desta feita, verifica-se a posição de vanguarda da Turma Recursal do Juizado Especial Federal da Seção Judiciária do Maranhão em antítese a interpretações mais restritivas acerca do arco de competências deste novel órgão judiciário. Oxalá prevaleça, em todo o País, este entendimento por ser mais consentâneo com os princípios finalísticos que balizaram a criação dos Juizados Especiais.

4 Considerações finais

Tem-se propalado largamente que o Juizado Especial Federal irá ampliar o acesso à Justiça dos cidadãos que possuem causas de pequenos valores contra a Fazenda Pública até o limite de 60 (sessenta) salários mínimos, dando-se como exemplo as questões envolvendo os expurgos inflacionários de FGTS e os percentuais de reajustes remuneratórios sonegados aos servidores públicos (v.g. 28,86%, 3,17%, 11,98% etc).

Ora, o acolhimento do pedido nas causas que envolvem incorporação e pagamento de 28,86% e 3,17% dos servidores públicos, por exemplo, pressupõe igualmente, em última análise, a anulação do ato administrativo omissivo do ordenador de despesas que dei-

xou de praticar ato de ofício previsto em lei. Da mesma forma em relação à correção do saldo do FGTS dos trabalhadores nos planos Verão e Collor I.

Sempre, obrigatoriamente, as causas de competência do Juizado Especial Federal irão envolver ou pressupor, ainda que em última análise, a anulação de ato administrativo positivo ou omissivo, porque é através de tais atos que a Administração Pública se movimenta e age no cotidiano.

Neste diapasão, não há de se dar interpretação restritiva à competência do Juizado Especial Federal nos casos em que a lei assim não pretendeu se referir. Entender dessa forma significaria restringir a competência do Juizado Especial Federal apenas às causas envolvendo matéria previdenciária e de lançamento fiscal.

Tanto não é este o sentido teleológico da norma que os Tribunais Regionais Federais da 1ª e 2ª Regiões definiram a competência dos Juizados Especiais Federais para as matérias cíveis de modo geral, sem qualquer res-

trição expressa na regulamentação da norma, ainda que provisória, como fizeram os Tribunais Regionais Federais da 3ª, 4ª e 5ª Regiões (vide Resolução 252/2001, do Conselho da Justiça Federal).

Por fim, compreende-se que uma adequada interpretação da Lei 10.259/01 deve trazer subjacente a discussão de qual modelo de Justiça se deseja construir no País. Deve-se considerar, portanto, que uma verdadeira reforma do Judiciário não se dá apenas na esfera legislativa, mas também na luta forense em defesa de teses mais avançadas que dêem efetiva aplicação aos preceitos constitucionais de amplo acesso à Justiça.

É preciso assumir a ousadia da defesa dos Juizados Especiais (*estaduais e federais*) como regra geral na resolução de litígios e conflitos, e não mais como exceção ou *órgão de segunda categoria*. Necessário, pois, enfrentar as agruras do cotidiano para forçar a implementação de reformas cada vez mais urgentes em nosso sistema judiciário. Caminhos, então, neste rumo.

Referências Bibliográficas

- FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. *Juizados Especiais Federais Cíveis e Criminais – Comentários à Lei 10.259, de 10/07/2001*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002
- FUX, Luiz. *Juizados Especiais Cíveis e Criminais e Suspensão Condicional do Processo Penal: a Lei 9.099/95 e sua doutrina mais recente*. Rio de Janeiro: Forense, 2001
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26ª ed., São Paulo: Malheiros, 2001
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II. Coimbra. Coimbra Editora, 1996